



Купчення Лідія Іванівна,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правознавства
ВНЗ Укоопспілки «Полтавський університет
економіки і торгівлі», Україна, м. Полтава
e-mail: lidia198662@gmail.com
ORCID 0000-0003-4504-8158

doi: 10.21564/2414–990x.136.89591
УДК 349.422

ЕВОЛЮЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Проаналізовано поняття державного регулювання та державної підтримки сільського господарства України. Аргументовано важливість стимулювання сільськогосподарського виробництва за рахунок коштів державного бюджету. Визначено наслідки виконання Україною міжнародних зобов'язань у сфері державних закупівель сільськогосподарської продукції. Набула подальшого розвитку аргументація необхідності прийняття спеціального закону про сільське господарство. Окреслено проблематику формування системи державних органів, що реалізують державну аграрну політику у сфері підтримки сільського господарства.

Ключові слова: сільське господарство; державне регулювання сільського господарства; державна підтримка сільського господарства; державні закупівлі; Угода СОТ про державні закупівлі; консолідація аграрного законодавства; Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів.

Купчення Л. И., кандидат юридических наук, доцент кафедры правоведения, ВУЗ Укоопсоюза «Полтавский университет экономики и торговли», Украина, г. Полтава.
e-mail: lidia198662@gmail.com ; ORCID 0000-0003-4504-8158

Эволюция государственной поддержки сельского хозяйства Украины: правовой аспект

Проанализированы дефиниции государственного регулирования и государственной поддержки сельского хозяйства Украины. Аргументирована необходимость стимулирования сельскохозяйственного производства за счет средств государственного бюджета. Обозначены последствия исполнения Украиной международных обязательств в области государственных закупок сельскохозяйственной продукции. Углублена аргументация необходимости принятия специального закона о сельском хозяйстве. Описана проблематика формирования системы государственных органов, реализующих государственную аграрную политику в сфере поддержки сельского хозяйства.

Ключевые слова: сельское хозяйство; государственное регулирование сельского хозяйства; государственная поддержка сельского хозяйства; государственные закупки; Соглашение ВТО о

государственных закупках; консолидация аграрного законодательства; Государственная служба Украины по вопросам безопасности пищевых продуктов и защиты потребителей.

Вступ. Загальновідомо, що сільське господарство є ризиковою сферою діяльності, що обумовлено суттєвим впливом на врожайність кліматичних умов та інших мінливих факторів. У зв'язку з цим особливого значення набуває ефективна державна підтримка сільськогосподарських товаровиробників. Слід зауважити, що бачення моделі такої підтримки суттєво змінилось з часу проголошення незалежності України. Поступово держава змістила акцент з допомоги слабким збитковим господарствам на фінансування прогресивного сільськогосподарського виробництва, як це практикується багатьма європейськими державами і відповідає вектору світового розвитку (давати тим, хто має, і забирати у тих, хто не має). З урахуванням наведеного правове забезпечення державної підтримки сільського господарства України еволюціонує, на що суттєво впливає інтеграція держави у світовий економічний простір.

Аналіз літературних джерел та постановка задачі дослідження.

Питання державного регулювання сільського господарства України є достатньо дослідженим у науці аграрного права такими вченими, як О. В. Білінська (O. V. Bilins'ka), В. П. Жушман (V. P. Zhushman), В. М. Єрмоленко (V. M. Yermolenko), В. М. Корнієнко (V. M. Korniienko), Г. С. Корнієнко (H. S. Korniienko), Т. В. Курман (T. V. Kurman), С. І. Марченко (S. I. Marchenko), В. В. Панченко (V. V. Panchenko), М. Ю. Покальчук (M. Yu. Pokal'chuk), Я. О. Самсонова (Ya. O. Samsonova), В. І. Семчик (V. I. Semchuk), А. М. Статівка (A. M. Stativka), О. М. Туєва (O. M. Tuieva), В. Ю. Уркевич (V. Yu. Urkevych), М. В. Шульга (M. V. Shul'ha). Так само й питання впливу на аграрне законодавство України права ЄС та СОТ належно проаналізовані у працях О. М. Азарова (O. M. Azarov), А. Й. Богдана (A. J. Bohdan), О. В. Гафурової (O. V. Hafurova), А. В. Духневича (A. V. Dukhnevych), В. С. Кайдашова (V. S. Kajdashov), П. О. Рижка (P. O. Ryzhko). Разом з тим сучасне правове забезпечення державної підтримки сільського господарства України з урахуванням вимог права СОТ та ЄС потребує ґрунтовного порівняльно-правового аналізу.

Метою статті є характеристика правового регулювання державної підтримки сільського господарства України з урахуванням сучасних реалій.

Виклад основного матеріалу. Перш за все слід уточнити значення таких термінів, як «державне регулювання», «державна підтримка», «державна допомога», «державне стимулювання», адже неоднакове тлумачення понять нівелює результати будь-якого наукового дослідження.

Хоча поняття «державне регулювання» вживається у назві низки аграрних законів, як-то закони України «Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру» [1], «Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції» [2], «Про державну підтримку сільського господарства України» [3], легальне визначення цього терміна досі відсутнє. Тому в науковій літературі пропонується на підставі аналізу вітчизняного законодавства, теоретичних

напрацювань учених з'ясувати сутність поняття «державне регулювання сільськогосподарства». Серед учених-економістів, які досліджували це питання, склалися дві позиції. Представники першої розглядають державне регулювання як систему заходів. Інші науковці відстоюють думку, що державне регулювання є процесом. У теорії аграрного права також немає усталеності щодо державного регулювання сільськогосподарства [4]. Зокрема, С. І. Марченко визначає державне регулювання сільськогосподарства як вид державної діяльності, яка здійснюється уповноваженими на це державними органами [5, с. 91]. Його визначення не повною мірою відображає сутність поняття, тому варто звернути увагу на пропозицію російського ученого М. І. Козиря під державним регулюванням сільськогосподарства розуміти: по-перше, різноманітний цілеспрямований вплив держави на створення та діяльність сільськогосподарських комерційних організацій та інших сільськогосподарських товаровиробників і надання їм відповідної державної підтримки; по-друге, прийняття законів та інших нормативних актів у сфері сільськогосподарства; по-третє, створення системи та визначення завдань, функцій і компетенції органів, які здійснюють державне регулювання розвитку цієї галузі [6, с. 125].

В юридичній літературі при вивченні впливу держави на аграрні відносини досі вживаються такі категорії, як «регулювання» та «управління», що не є тотожними. Державне управління сільським господарством мало місце при плановій економіці, коли держава повністю контролювала всі аспекти діяльності сільськогосподарських виробників, починаючи від планування їх господарської діяльності, реалізації продукції і до розподілу доходів. За умов ринкової економіки мову потрібно вести про державне регулювання сільськогосподарства. З цього приводу Г. Г. Файзулін зазначає, що вивчення законів, прийнятих останніми роками, показує, що законодавець при закріпленні функцій і повноважень органів державної влади віддає перевагу терміну «регулювання». Відмова від терміна «управління» стала результатом адміністративної реформи та нового підходу до розподілу функцій у системі органів виконавчої влади [4, с. 225]. На цей час державне регулювання враховує не лише потреби ринкової економіки, а й вимоги СОТ та ЄС. Так, В. М. Корнієнко зазначає, що Угода СОТ про сільське господарство гарантує забезпечення доступу на національні ринки імпортової сільськогосподарської продукції, зниження рівня державної підтримки, яка не сприяє ринковій конкуренції, регулювання санітарних, фітосанітарних та ветеринарних умов торгівлі [7, с. 25].

Доцільно порівняти такі поняття, як «державна підтримка», «державне регулювання», «державна допомога», «державне стимулювання», що використовуються у спеціальній літературі, присвяченій проблематиці сільськогосподарського виробництва у контексті вимог права СОТ. Так, державна підтримка суб'єктів господарювання є частиною єдиного механізму державного регулювання економіки. Державне стимулювання – це поняття, що не є тотожним державній підтримці, адже підтримка завжди є стимулом до певного виду

господарської діяльності, а стимулювання не може бути реалізовано без передбачених законом засобів підтримки. Державна підтримка і державна допомога співвідносяться як родове та видове поняття, оскільки державну підтримку можна поділити на два основних види: пряму і непрямую, а пряма підтримка саме відповідає поняттю державної допомоги [8, с. 7].

Таким чином, державна підтримка сільського господарства України полягає у цілеспрямованому впливі держави на сільське господарство з метою сприяння діяльності сільськогосподарських товаровиробників, прийняття задля цього законів і підзаконних нормативно-правових актів у сфері сільського господарства, а також удосконалення системи органів, які здійснюють державне регулювання розвитку даної галузі.

Слід відмітити унормованість досліджуваного питання на законодавчому рівні. Так, ще 24 червня 2004 р. було прийнято Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» [3], до якого в процесі адаптації українського законодавства до права СОТ внесено низку змін.

Важливе значення у стимулюванні діяльності сільськогосподарських підприємств має державне фінансування, що визначається законом про державний бюджет на відповідний календарний рік. Так, згідно з п. 20 прикінцевих положень Закону України від 21 грудня 2016 р. «Про Державний бюджет України на 2017 рік» розподіл бюджетної дотації у 2017 р. для розвитку сільськогосподарських товаровиробників та стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції в автоматичному режимі за бюджетною програмою центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну аграрну політику, на підставі даних Реєстру отримувачів бюджетної дотації та інформації центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову і митну політику, здійснюється з урахуванням такого критерію: пропорційно сумі вартості реалізованої сільськогосподарським товаровиробником сільськогосподарської продукції. Що ж до обсягу видатків, то додатком № 3 до згаданого Закону на Міністерство аграрної політики та продовольства України передбачено суму 5 565 560,3 грн [9].

З огляду на зміни в оподаткуванні та системі здійснення державних закупівель, виділення бюджетного фінансування на підтримку сільського господарства є особливо важливим.

Варто звернути окрему увагу на згадане вище виконання державних замовлень (публічні закупівлі). Загальновідомо, що державні закупівлі можуть виступати механізмом надання підтримки вітчизняному товаровиробнику. Члени СОТ використовують державні закупівлі для досягнення внутрішніх політичних цілей, наприклад, просування певних вітчизняних галузей промисловості або захисту певних соціальних груп. Україна приєдналась до Угоди СОТ про державні закупівлі (що належить до угод з обмеженим колом учасників; до таких документів приєднуються окремо) лише у листопаді 2016 р. [10], що, без сумніву, вплине на експорт та імпорт сільськогосподарської продукції. Надалі державна аграрна політика України має передбачати компенсацію втрачених

переваг, пов'язаних з доступом на ринок державних закупівель національних сільськогосподарських товаровиробників.

З приводу прийняття законів, які б позитивно вплинули на сільське господарство України, необхідно нагадати слушну пропозицію професорів А. М. Статівки та В. Ю. Уркевича провести роботу з консолідації аграрного законодавства та прийняти закон «Про сільське господарство», який би систематизував норми аграрного права [11, с. 104–110]. Дійсно, прийняття спеціального закону у сфері сільського господарства посприяло б вирішенню численних проблем системоутворюючого характеру.

Щодо вдосконалення системи органів державного регулювання сільського господарства, привертає увагу становлення Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, яка утворена в процесі оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та діє відповідно до Положення, затвердженого Постановою КМУ від 2 вересня 2015 р. № 667 через центральний апарат і територіальні органи [12]. З урахуванням того, що в структуру згаданої служби входять лабораторії, якість її діяльності прямо впливає на реалізацію сільськогосподарської продукції. Вважаємо, що система органів згаданої Державної служби повинна залишатись державною попри явні намагання створити умови для приватизації лабораторій за заниженою вартістю. Немає сумнівів, що приватні лабораторії будуть встановлювати непомірні для сільськогосподарських товаровиробників ціни на свої послуги.

Висновки. Правове забезпечення державної підтримки сільського господарства України за 2016 р. зазнало суттєвих змін, що обумовлено чинним бюджетним, податковим законодавством, необхідністю виконувати міжнародні зобов'язання. Цілеспрямований вплив держави має бути спрямований на справедливий розподіл бюджетних коштів, передбачених на стимулювання сільськогосподарського виробництва. Не втрачає своєї актуальності потреба прийняти спеціальний закон України «Про сільське господарство», проект якого уже тривалий час перебуває на розгляді у Верховній Раді України. Удосконалення системи органів, які здійснюють державне регулювання розвитку сільського господарства, має бути контрольованим, щоб уникнути небезпечних тенденцій до приватизації окремих їх підрозділів.

Список літератури:

1. Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру : Закон України від 17 червня 1999 р. № 758–XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 32. – Ст. 268.
2. Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції : Закон України від 17 липня 1997 р. № 468/97–ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 44. – Ст. 281.
3. Про державну підтримку сільського господарства України : Закон України від 24 червня 2004 р. № 1877–IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 30, т. 1. – Ст. 1987.
4. Державна аграрна політика України: проблеми правового забезпечення : монографія / за ред. В. Ю. Уркевича та М. В. Шульги. – Київ : Видавець О. М. Ешке, 2014. – 268 с.
5. Марченко С. І. Поняття державної підтримки суб'єктів аграрного підприємництва / С. І. Марченко // Вісник КНУ. – 2002. – Вип. 46.

6. Козыр М. И. Аграрное право России: состояние, проблемы и тенденции развития: монография / М. И. Козыр. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Норма, 2008.
7. Аграрное право України : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / В. П. Жушман [та ін.] ; за ред. : В. П. Жушман, А. М. Статівка. – Харків : Право, 2010. – 296 с.
8. Лічак Д. В. Господарсько-правове забезпечення непрямої державної підтримки суб'єктів господарювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Д. В. Лічак ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». – Одеса, 2011. – 22 с.
9. Про Державний бюджет України на 2017 рік : Закон України від 21 грудня 2016 р. № 1801–VIII // *Голос України*. – 2016. – № 248.
10. Приєднання України до Угоди про державні закупівлі : Рішення Комітету СОТ з державних закупівель від 11 листопада 2015 року // *Офіційний вісник України*. – 2016. – № 28. – Ст. 1105.
11. Статівка А. М. Проект Закону України «Про сільське господарство України» / А. М. Статівка, В. Ю. Уркевич // *Підприємництво, господарство і право*. – 2011. – № 8. – С. 104–110.
12. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів : Постанова КМУ від 2 вересня 2015 р. № 667 // *Офіційний вісник України*. – 2015. – № 73. – Ст. 2402.

References:

1. Pro derzhavne rehulivuvannya vyrobnytstva i realizatsii tsukru : zakon Ukrainy vid 17.06.1999 № 758–XIV [On government control of production and realization of sugar : the law of Ukraine of 17.06.1999 № 758–XIV] (1999). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Lists of Verkhovna Rada of Ukraine*, 32 [in Ukrainian].
2. Pro derzhavne rehulivuvannya importu sil'skohospodars'koi produktsii : zakon Ukrainy vid 17.07.1997 № 468/97–VR [On government control of import of agricultural produce : the law of Ukraine of 17.07.1997 № 468/97–VR] (1997). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Lists of Verkhovna Rada of Ukraine*, 44 [in Ukrainian].
3. Pro derzhavnu pidtryмку sil'skoho hospodarstva Ukrainy: zakon Ukrainy vid 24.06.2004 № 1877–IV [On state support of agriculture of Ukraine : the law of Ukraine of 24.06.2004 № 1877–IV] (2004). *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy – Official announcer of Ukraine*, 30 [in Ukrainian].
4. Urkevych, V.Yu., Shul'hy, M.V. (Eds.). (2014). *Derzhavna aharna polityka Ukrainy: problemy pravovoho zabezpechennia* [Public agrarian policy of Ukraine: problems of the legal providing]. Kyiv : ID «O.M. Eshke» [in Ukrainian].
5. Marchenko S.I. (2002) Poniattia derzhavnoi pidtryмки sub'ektiv aharnoho pidpriemnytstva [Concept of state support of agrarian business entities]. *Visnyk KNU – Announcer KNU*, 46, 91 [in Ukrainian].
6. Kozyr', M.Y. (2008). *Ahrarnoe pravo Rossyy: sostoianye, problemy y tendentsyy razvytyia* [Agrarian right for Russia: the state, problems and progress trends]. Moscow : Norma [in Russian].
7. Zhushman, V., Stativka, A. (Eds.) (2010). *Ahrarne pravo Ukrainy* [An agrarian right for Ukraine]. Kharkiv: ID «Pravo» [in Ukrainian].
8. Lichak, D.V. (2011). *Hospodars'ko-pravove zabezpechennia nepriamoї derzhavnoi pidtryмки sub'ektiv hospodariuvannya* [Economic legal providing of indirect state support of subjects of menage]. Extended abstract of candidate's thesis. Odessa [in Ukrainian].
9. Pro Derzhavnyj biudzheth Ukrainy na 2017 rik : Zakon Ukrainy vid 21.12.2016 № 1801–VIII [On the State budget of Ukraine on 2017 : the law of Ukraine of 21.12.2016 № 758–XIV] (2016). *Holos Ukrainy – Voice of Ukraine*, 248 [in Ukrainian].
10. Pryiednannia Ukrainy do Uhody pro derzhavni zakupivli : rishennia Komitetu SOT z derzhavnykh zakupivel' vid 11.11.2015 [tacking of Ukraine to Agreement about the public purchasing : decision of Committee of WTO from the public purchasing of 11.11.2015] (2015). *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy – Official announcer of Ukraine*, 28 [in Ukrainian].

11. Stativka, A.M., Urkevych, V.Yu. (2011). Proekt Zakonu Ukrainy «Pro sil's'ke hospodarstvo Ukrainy» [A project of Law of Ukraine is «About agriculture of Ukraine»]. *Pidpryemnytstvo, hospodarstvo i pravo – Enterprise, economy and right*, 8, 104–110 [in Ukrainian].

12. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Derzhavnu sluzhbu Ukrainy z pytan' bezpechnosti kharchovykh produktiv ta zakhystu spozhyvachiv : postanova KМУ vid 02.09.2015 r. № 667 [On claim of Statute about Government service of Ukraine on questions the unconcern of food foods and defence of consumers : resolution of CMU of 02.09.2015 № 667] (2015). *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy – Official announcer of Ukraine*, 73 [in Ukrainian].

Kupchenia L. I., PhD in Law, Associate Professor of Jurisprudence's chair, Poltava University of Economics and Trade, Ukraine, Poltava.

e-mail: lidia198662@gmail.com ; ORCID 0000-0003-4504-8158

Evolution of state support of agriculture of Ukraine: legal aspect

Comparison of such concepts is carried out, as «government control of agriculture», «state support of agriculture», «state help of agriculture» and «state stimulation» in this article. Attention is accented on that a term «state administration» was in soviet time used, at this time a legislation is determine «government control». Position of the state budget is investigational on a current year in relation to stimulation of agricultural production. It is well-proven that the consequences of implementation of international obligations certain Agreement of World Trade Organization about the public purchasing Ukraine must be softened by the grant of state support to the agrarian sector of rural economy. Separate attention is spared to the project of law of Ukraine «About agriculture», that is given for consideration in parliament of Ukraine. Outlined one of important problems, that arose up in the process of forming of Government service of Ukraine on questions the unconcern of foods and defence of consumers.

Keywords: agriculture; government control of agriculture; state support of agriculture; public purchasing; Agreement of WTO about the public purchasing; consolidation of agrarian legislation; Government service of Ukraine on questions the unconcern of foods and defence of consumers

Надійшла до редколегії 06.01.2017 р.